



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.006.04.2023

**Pan
Wojciech Pałka
Starosta Krakowski
al. Słowackiego 20
30-037 Kraków**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/23/061 – Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Starostwo Powiatowe w Krakowie, al. Słowackiego 20, 30-037 Kraków (<i>Powiat lub Starostwo</i>).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Pałka, Starosta Krakowski od 21 listopada 2018 r. (<i>Starosta</i>).
Zakres przedmiotowy kontroli	<ol style="list-style-type: none">1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego.2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia.3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji.
Okres objęty kontrolą	Lata 2020-2023 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych) z wykorzystaniem dowodów sporządzonych przed tym okresem, jeżeli miały znaczenie dla przedmiotu kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontroler	Anna Stochel-Łukasińska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/49/2023 z 11 maja 2023 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dz. U. z 2022 r. poz. 623, dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności²

OCENA OGÓLNA

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r.³ Starosta jako szef obrony cywilnej powiatu nie realizował zadań związanych z przygotowaniem oraz rozwojem budownictwa ochronnego na terenie powiatu krakowskiego.

Wprawdzie Starosta właściwie zorganizował pracę Starostwa w celu wykonywania zadań związanych z obroną cywilną, jednakże nie przełożyło się to na rzetelną realizację zadań związanych z budownictwem ochronnym.

Starosta opracował wymagane dokumenty dotyczące obrony cywilnej, tj. Plan Obrony Cywilnej Powiatu oraz Wieloletni Plan⁴ i Roczne Plany⁵ działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej, jednakże nie przyczyniły się one do zapewnienia odpowiednio utrzymanych i wyposażonych schronów i miejsc ukrycia dla mieszkańców powiatu w razie wystąpienia zagrożenia. Na terenie powiatu krakowskiego znajdowały się tylko dwa miejsca ukrycia w jednej miejscowości, które mogły zapewnić schronienie dla 210 osób, tj. 0,07% ogółu mieszkańców powiatu⁶. Starosta wyznaczył zapasowe miejsce pracy dla Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego. NIK zwraca jednak uwagę, że Starosta nie dysponował budowlą ochronną przeznaczoną na potrzeby Centrum, tak więc w sytuacji kryzysowej wpływającej negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, np. wystąpienia konfliktu zbrojnego, funkcjonowania administracji publicznej na poziomie powiatu może być utrudnione.

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Starosta nie sprawował w sposób rzetelny nadzoru nad realizacją zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych, gdyż nie weryfikował danych przekazywanych przez szefów obrony cywilnej gmin i nie podejmował działań w tym zakresie. Nie prowadził także kontroli budowli ochronnych, pomimo że jedna z nich znajdowała się w budynku będącym własnością powiatu, i w której siedzibę miała jednostka organizacyjna powiatu. Starosta wywiązał się z obowiązku dokonania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu odnośnie do budowli ochronnych, jednakże ocena ta zawierała tylko dane przekazane przez gminy i nie zawierała żadnych wniosków.

Po 23 kwietnia 2022 r. na skutek braku regulacji prawnych realizacja zadań obrony cywilnej została zawieszona.

² Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu zastosowano ocenę opisową.

³ Z dniem 23 kwietnia 2022 r. weszła w życie ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. poz. 2305 ze zm.), która uchyliła m.in. ustawę z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2021 r. poz. 372, ze zm.). Utraciły moc także akty prawne niższego rzędu, wydane na podstawie uchylonej ustawy.

⁴ Na lata 2018-2022

⁵ Na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

⁶ Według danych GUS liczba ludności w powiecie krakowskim na 31 grudnia 2022 r. wynosiła 300 289 <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/ludnosc-stan-i-struktura-ludnosci-oraz-ruch-naturalny-przekroju-terytorialnym-stan-w-dniu-31-grudnia,6,34.html> [dostęp: 10.08.2023 r.].

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowe kontrolowanej działalności⁷

OBSZAR

1. Zapewnienie warunków umożliwiających prawidłową realizację zadań dotyczących budownictwa ochronnego

Opis stanu faktycznego

1.1. Zgodnie z regulaminem organizacyjnym Starostwa⁸ Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego m.in.: zajmował się sprawami bezpieczeństwa, realizował zadania Szefa Obrony Cywilnej Powiatu, organizował realizację zadań powiatu dotyczących spraw obronnych. Po 22 kwietnia 2022 r. zakres działania Wydziału nie był zmieniany.

(akta kontroli str. 3-13, 41-105)

W okresie objętym kontrolą zadaniami dotyczącymi obrony cywilnej, w tym budownictwa ochronnego, zajmował się jeden pracownik – inspektor w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego. Od stycznia 2022 r. na stanowisku tym zatrudniony był były żołnierz zawodowy, posiadający 30-letnie doświadczenie w zakresie obronnym. Do jego zadań należało m.in.:

- koordynowanie przygotowań i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej przez instytucje państwowe, przedsiębiorców i inne jednostki organizacyjne i społeczne na terenie powiatu,
- opracowanie, bieżąca aktualizacja i realizacja Powiatowego Planu Obrony Cywilnej, w tym przesyłanie informacji o zmianach do Szefa OC województwa,
- uzgadnianie gminnych planów działania w zakresie obrony cywilnej,
- nadzór nad opracowaniem oraz przygotowanie propozycji opinii dla planów OC jst z terenu powiatu.

Osoba wcześniej realizująca te zadania z dniem 1 sierpnia 2021 r. została przeniesiona służbowo do innego pracodawcy samorządowego wraz z całą dokumentacją pracowniczej. Referat Kadr nie dysponował zakresem czynności tego pracownika.

(akta kontroli str. 3-13, 15-20)

Starosta oświadczył, iż okres objęty kontrolą to okres epidemii Sars-CoV-2 i związanych z nią obostrzeń, gdzie zaniechano organizacji większości szkoleń i ćwiczeń, w których pracownicy mogliby brać udział. Dodatkowo zmiany legislacyjne również wpłynęły na brak organizacji szkoleń w przedmiotowym zakresie po 22 kwietnia 2022 r.

(akta kontroli str. 3-13)

W kwestii opracowania i wdrożenia wewnętrznej procedury postępowania w sprawach związanych z budowlami ochronnymi na terenie powiatu Starosta wyjaśnił, iż w części II „Powiatowego Planu Obrony Cywilnej Powiatu Krakowskiego” (Plan OC) opracowano szereg procedur, w tym procedurę nr 6. „Procedura przygotowania i organizowania budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności”, w oparciu o którą Powiat Krakowski postępowalby w przypadku zaistnienia takiej konieczności.

(akta kontroli str. 3-13)

⁷ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁸ Przyjętym Uchwałą nr 259/2015 Zarządu Powiatu w Krakowie z dnia 30 grudnia 2015 r., zmienionym: Uchwałą nr 96/2016 z dnia 18 maja 2016 r., Uchwałą nr 233/2016 z dnia 15 grudnia 2016 r., Uchwałą nr 159/2017 z dnia 28 lipca 2017 r. Uchwałą nr 224/2017 z dnia 25 października 2017 r., Uchwałą nr 265/2017 z dnia 20 grudnia 2017 r., Uchwałą nr 7/2018 z dnia 18 stycznia 2018 r., Uchwałą nr 281/2018 z dnia 6 grudnia 2018 r., Uchwałą nr 171/2020 z dnia 24 czerwca 2020 r., Uchwałą nr 221/2021 z dnia 10 czerwca 2021 r., Uchwałą nr 33/2022 z dnia 4 lutego 2022 r., Uchwałą nr 78/2022 z dnia 17 marca 2022 r.

1.2. W wyniku analizy dokumentacji dotyczącej 10 losowo wybranych decyzji wydanych w latach 2020-2022 przez Starostę Krakowskiego, udzielających pozwolenia na budowę dla budownictwa wielorodzinnego oraz budynków użyteczności publicznej (w tym budynki handlowo-usługowe), stwierdzono, iż przedmiotem sprawdzenia przed wydaniem decyzji było spełnienie przez inwestycję warunków wskazanych w art. 35 Prawa budowlanego⁹, tj. czy inwestycja była zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przepisami techniczno-budowlanymi oraz czy inwestycja należała do inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko. Sprawdzenie nie obejmowało warunków obrony cywilnej wskazanych w art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane.

(akta kontroli str. 339-398)

W kwestii interpretacji sformułowania zawartego art. 5 ust. 1 pkt 6 ustawy Prawo budowlane, tj. wymagania obrony cywilnej, oraz potrzeby określenia w przepisach prawa wymagań dotyczących obrony cywilnej, które powinny być uwzględnione na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych, Starosta wyjaśnił, iż przepis ten w głównej mierze jak wynika z jego treści dotyczy etapu projektowania. Zadania przypisane projektantowi oraz realizacji obiektu - są to zadania realizowane przez inwestora i kierownika budowy. Natomiast zadania organu administracji architektoniczno-budowlanej, przed udzieleniem pozwolenia na budowę, zostały wskazane w art. 35 ust. 1 Prawa budowlanego. Z tych regulacji prawnych wynika, że organ administracji wydający pozwolenie na budowę może dokonać sprawdzenia różnego typu wymagań, w tym mógłby dokonać sprawdzeń dotyczących zagadnień obrony cywilnej w zakresie, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, jeśli te wymagania zostałyby określone w obowiązujących przepisach prawa lub aktach prawa miejscowego. Obecnie nie ma takich regulacji w randze np. ustawy, rozporządzenia czy aktów prawa miejscowego. Natomiast przywołany powyżej art. 5 ust. 1 pkt 6 ww. ustawy nie nakłada żadnych szczegółowych wymagań czy obowiązków na uczestników procesu budowlanego i organy administracji architektoniczno-budowlanej. W chwili obecnej wymagania dotyczące samej formy projektu budowlanego, jak i sposobu projektowania poszczególnych obiektów budowlanych są określone w rozporządzeniach wydawanych na podstawie ustawy prawo budowlane, jak i też znajdują się w poszczególnych ustawach dotyczących różnych dziedzin budownictwa (np.: ustawa o drogach publicznych, ustawa o transporcie kolejowym, ustawa prawo energetyczne itd.) i w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego gmin, stanowiących akty prawa miejscowego. Jeśli zatem wymagania dotyczące obrony cywilnej miałyby być uwzględniane na etapie projektowania i budowania obiektów budowlanych przez uczestników procesu budowlanego (projektanta, inwestora, kierownika budowy) bądź też w jakiś sposób sprawdzane przez organy administracji architektoniczno-budowlane to, zdaniem tuż organu, powinny one zostać wprowadzone w sposób, o którym mowa w art. 87 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

(akta kontroli str. 3-13, 22-26)

1.3.-1.4. Plan Obrony Cywilnej Powiatu Krakowskiego (Plan OC) został opracowany w styczniu 2013 r.¹⁰ i zatwierdzony przez Starostę Krakowskiego w lutym 2013 r.¹¹ Plan został uzgodniony z właściwymi instytucjami, tj. Komendą Powiatową Policji

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682, ze zm.).

¹⁰ Zgodnie z Zarządzeniem nr 44/2012 Starosty Krakowskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Krakowskiego z dnia 11 maja 2012 r.

¹¹ Plan został opracowany w oparciu o Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z 27 grudnia 2011 r., Zarządzenie nr 59/12 Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa Małopolskiego z dnia 28 lutego 2012 r., Zarządzenie nr 44/2012 Starosty Krakowskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu Krakowskiego z dnia 11 maja 2012 r.

w Krakowie, Komendą Miejską Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie oraz Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym w Krakowie.

Od momentu opracowania plan był kilkakrotnie aktualizowany (ostatnia aktualizacja z 6 czerwca 2019 r).

Elementami Planu OC były m.in.:

- w ramach głównego planu OC: ocena zagrożenia, charakterystyka zagrożeń i ocena ryzyka ich wystąpienia, cele działania obrony cywilnej w okresie pokoju i w okresie wojny, schemat działania w okresie zagrożenia;
- procedury postępowania nr 1-18, w tym m.in.: procedura nr 1- organizacja monitorowania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, procedura nr 2 – organizacja kierowania i łączności, procedura nr 3 – organizacja ewakuacji ludności, zwierząt gospodarskich i mienia na wypadek masowego zagrożenia oraz procedura nr 6 – przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności;
- zestawienie zadań obrony cywilnej, w tym: w ramach przygotowania i organizowania budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności wiodącym podmiotem miał być Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego (odpowiedzialny za nadzorowanie stanu technicznego budowli ochronnych oraz za nadzorowanie odbudowy zniszczonych lub uszkodzonych budowli ochronnych), natomiast podmiotami realizującymi miały być: Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (odpowiedzialne za sporządzanie wykazu istniejących budowli ochronnych oraz informowanie ludności o zarządzonym zejściu do budowli) oraz urzędy miast i gmin powiatu krakowskiego (odpowiedzialne za zapewnienie odpowiedniej ilości budowli ochronnych, żywności, leków, wody do przetrwania ludności oraz oznakowanie budowli ochronnych);
- karty realizacji zadań (w ramach karty dotyczącej przygotowania i organizowania budowli ochronnych i ukryć doraźnych zakładano: sporządzanie zestawienia istniejących budowli ochronnych, sprawdzanie dokumentacji istniejących budowli ochronnych, nadzór nad prawidłowym oznakowaniem i wyposażeniem istniejących budowli ochronnych, nadzór techniczny nad istniejącymi i tworzonymi budowlami ochronnymi, nadzorowanie prac technicznych w budowlach ochronnych podczas ich adaptowania, nadzorowanie prac związanych z gromadzeniem odpowiedniej ilości żywności, leków, wody niezbędnych do przetrwania ludności w budowlach ochronnych, nadzorowanie budowli nowych doraźnych ukryć dla ludności, przystąpienie do informowania ludności o możliwościach budowy indywidualnych doraźnych ukryć, nadzór nad pracami związanymi z gromadzeniem materiałów do tworzenia doraźnych ukryć;
- załączniki funkcjonalne, w tym załącznik funkcjonalny nr 6 w zakresie „Przygotowania i organizowania budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności”.

(akta kontroli str. 106-193)

Celem procedury nr 6 „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności” było ukierunkowanie działań, w celu sprawnej realizacji zadania dotyczącego przygotowania i organizowania budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności na terenie powiatu krakowskiego. Przedmiotem procedury było zapewnienie przez Szefa Obrony Cywilnej Powiatu niezbędnych sił i środków do realizacji ww. zadania. Procedura miała być uruchamiana w przypadku wystąpienia przesłanek, zjawisk wskazujących na konieczność przygotowania i organizowania budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności oraz realizacji tego zadania w czasie prowadzenia działań wojennych na terenie powiatu krakowskiego. Procedura ustalała zakresy odpowiedzialności osób realizujących ww. zadania w tym: Starosta Krakowski – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu, Wicestarosta – Zastępcy

Szefa Obrony Cywilnej Powiatu, Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa Powiatowego w Krakowie, Inspektora ds. Obrony Cywilnej, Powiatowego Inspektora Nadzoru budowlanego oraz Burmistrzów, wójtów powiatu krakowskiego.

Przyjęty w procedurze opis postępowania zakładał następujące działania:

- 1) Przyjęcie informacji od urzędów gmin powiatu krakowskiego o gotowości do realizacji zadań związanych z przygotowaniem i organizowaniem budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności.
- 2) Uzyskanie potwierdzenia informacji w tym zakresie za pośrednictwem:
 - Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego,
 - Powiatowego Zespołu Kierowania Obroną Cywilną.
- 3) Postawienie zadania Powiatowemu Zespołowi Kierowania Obroną Cywilną w zakresie realizacji zadań związanych z przygotowaniem i organizowaniem budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności na terenie powiatu krakowskiego oraz podjęcia decyzji o dalszym sposobie działania:
 - jeżeli sytuacja nie niesie za sobą zagrożenia, procedura jest wykonywana przez odpowiednie komórki w podmiotach odpowiedzialnych za realizację ww. zadań,
 - jeżeli sytuacja może stanowić zagrożenie w realizacji ww. zadań, Starosta Krakowski - Szef Obrony Cywilnej Powiatu podejmuje następujące działania:
 - nakazuje Dyrektorowi Wydziału Architektury, Budownictwa, Inwestycji i Remontów - specjalście ds. operacyjnych z Powiatowego Zespołu Kierowania Obroną Cywilną przystąpienie do monitorowania i oceny na terenie powiatu krakowskiego sytuacji w tym zakresie,
 - uruchamia podległe mu służby, Policję, KM PSP i inne jednostki organizacyjne funkcjonujące na terenie powiatu krakowskiego, w celu sprawnego realizowania zadania związanego z przygotowaniem i organizowaniem budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności na terenie powiatu krakowskiego,
 - koordynuje współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za realizację ww. zadań.
- 4) W porozumieniu z kierownikami jednostek organizacyjnych funkcjonujących na terenie powiatu krakowskiego oraz z właściwymi służbami wskazanie głównych przedsięwzięć do wykonania zadań związanych z przygotowaniem i organizowaniem budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności, w tym:
 - wytypowanie osób odpowiedzialnych za realizację ww. zadania,
 - przygotowanie zestawienia sił i środków koniecznych do realizacji ww. zadań,
 - wskazanie miejsc zakwaterowania (w razie konieczności) poszczególnych jednostek organizacyjnych i osób realizujących ww. zadania,
 - sporządzenie dokładnej ewidencji budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności,
 - ustalenie sposobów powiadomienia ludności gmin o lokalizacji budowli ochronnych i ukryć doraźnych,
 - wyznaczenie dodatkowych miejsc zbiórek ludności gmin w celu umieszczenia jej w budowlach ochronnych i ukryciach doraźnych.
- 5) Monitorowanie realizacji przedsięwzięć w zakresie przygotowania i organizowania budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności.

Dokumentami związanymi z procedurą były:

- Plan Operacyjny funkcjonowania Powiatu krakowskiego w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny.
- Zestawienie budowli ochronnych na terenie powiatu krakowskiego.

W procedurze wskazano też sposób postępowania w czasie różnych stanów gotowości obronnej państwa (stała gotowość obronna państwa, gotowość obronna

państwa czasu kryzysu, gotowość obronna państwa czasu wojny).

(akta kontroli str. 146-159)

W załączniku funkcjonalnym nr 6¹² wskazano m.in.:

- sposób kierowania i współdziałania sił realizujących zadanie „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności”,
- wymagania ochronne jakie powinny spełniać schrony i ukrycia,
- etapy planowania i realizowania ww. zadania.

Zgodnie z założeniami przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności należało planować i realizować w dwóch etapach:

Etap I – sprawdzenie dokumentacji i weryfikacja budowli ochronnych, na bazie których planuje się ochronę ludności, etap ten winien być zrealizowany w czasie pokoju. Celem tego etapu jest sprawdzenie stanu technicznego budowli ochronnych, wszystkich instalacji, oznakowania wejścia do schronów, wyposażenia technicznego. Etap II – winien być zrealizowany w przypadku zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny. Celem tego etapu jest przygotowanie do działania stanowisk kierowania szefów OC, przygotowanie istniejących budowli ochronnych do ukrycia ludności, czas do 15 dni, wytypowanie i przygotowanie przez mieszkańców ukryć doraźnych do 30 dni.

Harmonogramy przygotowania ukryć doraźnych dla ludności w stanie gotowości obronnej państwa, czasu kryzysu lub wojny znajdowały się w planach obrony cywilnej gmin.

W załączniku funkcjonalnym nr 6 wskazano istniejące na terenie powiatu krakowskiego budowle ochronne, z podaniem ich parametrów i stanu wyposażenia. Z zestawienia tego wynikało, iż na terenie powiatu krakowskiego zlokalizowane były dwie budowle ochronne:

1. Budowla typu ukrycie z przeznaczeniem dla mieszkańców w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Krzeszowicach,
2. Budowla typu ukrycie z przeznaczeniem dla mieszkańców w Wspólnocie Mieszkaniowej w Krzeszowicach.

Załącznik funkcjonalny zawierał również informacje od gmin z terenu powiatu krakowskiego dotyczące przeprowadzonego przez nie bilansu potrzeb w zakresie budowli ochronnych i ukryć doraźnych. Z informacji zebranych od gmin wynikało, iż gminy nie były wyposażone w budowle ochronne, natomiast planowały na bazie podpiwniczeń istniejących budynku stworzyć miejsca doraźnego ukrycia dla ludności.

(akta kontroli str. 160-193)

Starostwo opracowało 16 maja 2018 r. „Wieloletni Plan Działania Starosty Krakowskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu w zakresie obrony cywilnej na lata 2018-2022”. W planie założono, iż głównym kierunkiem działania obrony cywilnej w latach 2018-2022 będzie doskonalenie mechanizmów systemu ochrony ludności w warunkach zagrożenia bezpieczeństwa państwa, w tym ostrzeganie i alarmowanie o zagrożeniach, współdziałania podmiotów realizujących zadania ochrony ludności w czasie pokoju (w sytuacjach katastrof naturalnych i klęsk żywiołowych), a także dążenie do zapewnienia warunków realizacji zadań obrony cywilnej w stanie gotowości obronnej państwa czasu kryzysu i czasu wojny. Główny kierunek działania miał być realizowany w ścisłym współdziałaniu z Szefem Obrony Cywilnej Województwa Małopolskiego, organami samorządu terytorialnego, inspekcjami, strażami, służbami wojewódzkimi, powiatowymi i gminnymi, Siłami Zbrojnymi oraz instytucjami państwowymi, przedsiębiorcami i innymi jednostkami organizacyjnymi oraz społecznymi organizacjami ratowniczymi funkcjonującymi na terenie powiatu, które zostały przewidziane do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć

¹² Wersja z 6 grudnia 2018 r.

w zakresie obrony cywilnej. Główne kierunki realizacji zadań obrony dotyczyły kwestii: organizacyjnych, planowania, wykrywania zagrożeń, ostrzegania i alarmowania, edukacji, zabezpieczenia logistycznego i infrastruktury technicznej, finansowych, kontroli.

(akta kontroli str. 194-212)

Starosta opracował również na poszczególne lata 2020, 2021 i 2022 - Roczny plan działania w zakresie zadań obrony cywilnej w powiecie krakowskim Starosty Krakowskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu. W ramach zadań do realizacji w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. w zakresie organizacyjnym (rozdział budowlane ochronne) znalazły się m.in.: aktualizacja ewidencji budowli ochronnych w zakresie stanu ilościowego i wyposażenia, opracowanie informacji o stanie budowli ochronnych w województwie małopolskim zgodnie z wytycznymi Szefa OC Kraju z 30 sierpnia 2016 r. oraz aktualizacja części składowych Powiatowego Planu Obrony Cywilnej w części dotyczącej budowli ochronnych. W przypadku planowania założono m.in.: dokonanie opracowania i uzgodnienia wytycznych i rocznych planów działania w relacji: Szef Obrony Cywilnej Województwa – powiat oraz Szef OC powiatu – gmina (rozdział: planowanie), uzgadnianie studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w części dotyczącej bezpieczeństwa ludności i wyłączania z zabudowy terenów przeznaczonych do realizacji zadań obrony cywilnej na poziomie gmin (rozdział: opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego, przeprowadzenie inwentaryzacji sprzętu i materiałów OC na poziomie powiatu i gmin (rozdział: zaopatrzenie w sprzęt OC).

(akta kontroli str. 213-291)

Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Starostwa przygotował „Wytyczne Starosty Krakowskiego – Szefa Obrony Cywilnej Powiatu do działalności w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej w powiecie krakowskim” w latach 2020-2022. Zgodnie z wytycznymi zasadniczym kierunkiem działania w dziedzinie ochrony ludności i obrony cywilnej w 2020 r., 2021 r. i 2022 r. miało być wzmocnienie przygotowania struktur OC do prowadzenia działań ratowniczych na bazie sił i środków jednostek organizacji pozarządowych i innych podmiotów realizujących zadania ochrony ludności i obrony cywilnej oraz z chwilą ukazania się wdrażanie nowych regulacji dotyczących obrony cywilnej dotyczących realizacji zadań w czasie wojny oraz doskonalenie działań przygotowawczych w okresie pokoju. Jednocześnie kontynuowane miały być we współpracy z Szefem Obrony Cywilnej Województwa działania związane ze zmianami prawnymi w ramach procedowania projektu ustawy o ochronie ludności i obronie cywilnej.

Załącznikiem do tego dokumentu były Wytyczne Wojewody Małopolskiego – Szefa Obrony Cywilnej Województwa w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej w województwie małopolskim na poszczególne lata oraz Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju w sprawie opracowania rocznych i wieloletnich planów działania w zakresie obrony cywilnej.

(akta kontroli str. 292-338)

1.5. -1.6. W kwestii uwzględniania miejsc ochronnych w ukryciach podstawowej odporności w projektach nowo wznoszonych budynków użyteczności publicznej realizowanych w ramach inwestycji celu publicznego zgodnie z wytycznymi Szefa Obrony Cywilnej Kraju¹³ Starosta Krakowski wyjaśnił, iż w okresie od 4 grudnia 2018 r. do 22 kwietnia 2022 r. Starostwo Powiatowe, jak i jednostki powiatu krakowskiego nie realizowały inwestycji polegających na budowie nowych budynków użyteczności

¹³ Wytyczne Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego OC (dalej: *Wytyczne SOC*).

publicznej. Wszelkie prace inwestycyjne w budynkach polegały na ich modernizacji (ulepszeniu), rozbudowie lub przebudowie.

(akta kontroli str. 566-568)

Odnosnie do wyznaczania potencjalnych miejsc realizacji ukryć przewidzianych do doraźnego przygotowania w sytuacji zagrożenia w formie budowli wolnostojących (zgodnie z §9 ww. wytycznych SOC) na terenach niezabudowanych powiatu krakowskiego obejmujących w szczególności: publiczne parki, skwery, tereny nieutwardzonych boisk lub dziedzińców usytuowanych przy samorządowych placówkach oświatowych Starosta wyjaśnił, iż przy jednostkach oświatowych prowadzonych przez powiat krakowski nie ma publicznych parków lub skwerów. Tereny jednostek są ogrodzone i dostępne w głównej mierze tylko dla uczniów szkół. Wszystkie boiska przyszkolne są utwardzone. Bliskość infrastruktury przyszkolnej do piwnic szkół, które zabezpieczają przed niektórymi środkami rażenia oraz skutkami ekstremalnych zjawisk pogodowych, zapewniając stopień ochrony odpowiadający możliwościom techniczno-wykonawczym powoduje, że nie ma konieczności wyznaczania w tych terenach szczelin przeciwlotniczych.

(akta kontroli str. 566-568)

W kwestii uzgadniania przez szefów OC gmin z terenu powiatu krakowskiego ze starostwem sposobu informowania o planowanych do realizacji budowlach ochronnych i garażach wielostanowiskowych (w myśl § 42 wytycznych SOC) oraz trybu wstępnego typowania obiektów budowlanych, które potencjalnie mogą być brane pod uwagę przy planowaniu ukryć do doraźnego przygotowania (w myśl § 45 ww. wytycznych), Starosta podał, iż na etapie sporządzania i uzgadniania planów OC w 2013 r. oraz opracowania Powiatowego Planu OC samorządy gminne przekazywały informacje o planowanych do realizacji budowlach ochronnych w oparciu o sporządzony przez nie bilans potrzeb miejsc ochronnych oraz informacje o harmonogramach przygotowania budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności na terenie danej gminy. Przekazane dane dołączono do Powiatowego Planu OC – załącznik funkcjonalny nr 6. Zagadnienia dot. sposobu informowania oraz trybu wstępnego typowania (w myśl §42 i §45 wytycznych) nie zostały ujęte w odrębnych procedurach, które byłyby uzgadniane przez Szefów OC gmin z Szefem OC powiatu. Co do zasady w przypadku gdyby Szef OC gminy realizował przedmiotowe przedsięwzięcia, to wszelkie zmiany w zakresie budowli ochronnych i garaży wielostanowiskowych oraz wstępnie typowanych obiektów budowlanych byłyby przekazywane w formie aktualizacji danych do powiatu. W okresie objętym kontrolą do Starostwa nie wpłynęły informacje o nowych obiektach planowanych do realizacji.

(akta kontroli str. 566-568)

1.7. W każdym roku Starostwo otrzymywało dotacje z Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego na realizację zadań obronnych - rozdział 75212. Środki przeznaczano na realizację takich zadań jak kompleksowe ćwiczenia zawierające elementy obronności, obrony cywilnej i zarządzania kryzysowego, szkolenia wewnętrzne lub doposażanie w sprzęt i materiały na wypadek zaistnienia zagrożenia. Wydatki w rozdziale 75212 przedstawiały się następująco:

- w 2020 r. zaplanowano 2 000 zł, wydatkowano 700 zł,
- w 2021 r. zaplanowano 3 800 zł, wydatkowano 3 733,01 zł,
- w 2022 r. zaplanowano 3 000 zł, wydatkowano 2 700 zł.

Na 2023 r. plan wynosił 500 zł.

(akta kontroli str. 3-14)

1.8. W kwestii wpływu aktualnego stanu prawnego (w szczególności braku aktu prawnego rangi ustawowej o obronie cywilnej oraz stosowanych rozporządzeń w zakresie wymogów i warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budowle

ochronne), trudności w realizacji przez Starostę zadań w zakresie obrony cywilnej, w tym działań dot. obiektów ochronnych, Starosta wyjaśnił, iż obecny stan prawny (od 23 kwietnia 2022 r.) spowodował, iż brak jest narzędzi prawnych do zaplanowania i realizacji powyższych przedsięwzięć w ramach zakresu działania Starosty Krakowskiego - Szefa Obrony Cywilnej Powiatu. Zadania zostały zawieszono i nie są realizowane, m.in. brak aktualizacji dokumentacji i przekazywanych informacji przez samorządy gmin. Obecnie oczekuje się na wejście w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa, którego projekt został opublikowany w kwietniu 2023 r. oraz nowych wytycznych w tym zakresie.

(akta kontroli str. 3-13)

W kwestii przedstawionych w *Aplikacji miejsca doraźnego schronienia - PSP 2.0* danych wskazujących na bardzo dużą liczbę „miejsc doraźnego schronienia”, które nie są budowlanymi ochronnymi a pełnią rolę osłony przed ekstremalnymi zjawiskami pogodowymi (takimi jak wichury, orkany, trąby powietrzne), Starosta wyjaśnił, że Starostwo Powiatowe w Krakowie nie realizowało przedmiotowego zadania - Starosta Krakowski został poinformowany przez Komendę Miejską PSP w Krakowie o zamiarze realizacji takiego zadania. W październiku 2022 r. przekazano do krakowskiej straży pożarnej tabelaryczne zestawienie budowli ochronnych na terenie powiatu krakowskiego, które zawarte jest w Planie OC, celem wsparcia działań strażaków. Na dzień dzisiejszy Starostwo Powiatowe w Krakowie nie otrzymało wyników inwentaryzacji, jaką przeprowadzono na terenie powiatu krakowskiego. Zapoznano się jedynie z ogólnym Raportem dotyczącym budowli ochronnych (6 stron) dostępnym na stronie www Komendy Głównej PSP w Warszawie, w którym przedstawiono wyniki, ale w ujęciu ogólnopolskim, odnosząc się do podziału administracyjnego poziomu województw w zakresie łącznej ilości obiektów. *Korzystając z aplikacji udostępnionej mieszkańcom Polski, nie jesteśmy w stanie wygenerować zestawienia, które pozwoliłoby dać informacje o ilości i rodzaju obiektów zinwentaryzowanych na terenie powiatu krakowskiego. Bez takiego szczegółowego zestawienia nie możliwym jest dokonać potencjalnej oceny dla terenu administrowanego przez Starostę Krakowskiego - czy liczba poszczególnych obiektów (budowli ochronnych jak i miejsc doraźnego schronienia) jest wystarczająca dla zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańców Powiatu Krakowskiego.*

(akta kontroli str. 3-13)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta Krakowski jako Szef Obrony Cywilnej Powiatu opracował Plan Obrony Cywilnej Powiatu oraz Wieloletni Plan¹⁴ i Roczne Plany¹⁵ działania w zakresie zadań ochrony ludności i obrony cywilnej zgodnie z obowiązującymi wymogami. Dokumenty te uwzględniały kwestię miejsc schronienia i ukrycia. Struktura organizacyjna Starostwa umożliwiała realizację działań dotyczących budownictwa ochronnego.

¹⁴ Na lata 2018-2022

¹⁵ Na 2020 r., 2021 r. i 2022 r.

OBSZAR

2. Zapewnienie wystarczającej liczby odpowiednio utrzymanych i wyposażonych miejsc schronienia i ukrycia oraz przygotowanie się do ich zaopatrzenia w niezbędne środki na wypadek wystąpienia zagrożenia

Opis stanu faktycznego

2.1.-2.3. Starosta wyjaśnił, iż na potrzeby przygotowania systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, w myśl zapewnienia podstawowych warunków pracy i funkcjonowania Starostwa Powiatowego w Krakowie opracowano i zatwierdzono „Plan zapasowego miejsca pracy Starostwa Powiatowego w Krakowie”, gdzie Starosta Krakowski dla zachowania ciągłości podejmowania decyzji i działań na administrowanym obszarze wyznaczył zapasowe miejsce pracy, które może być uruchamiane w przypadku zniszczenia budynku lub budynków, w których zlokalizowane jest starostwo, spowodowane katastrofą budowlaną, atakiem terrorystycznym lub z innych nieprzewidzianych przyczyn. W planie tym określono również sposób jego rozwinięcia oraz wyposażenia. Obiekt ten nie jest budowlą ochroną w myśl definicji i znajduje się w innej lokalizacji niż te wskazane w zestawieniu budowli ochronnych w Planie OC.

(akta kontroli str. 3-13, 569-572)

NIK zwraca uwagę, że budowle ochronne mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom Starostwa w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej wpływającej negatywnej na poziom bezpieczeństwa ludzi np. wystąpienia konfliktu zbrojnego.

Stwierdzone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta wyznaczył zapasowe miejsce pracy dla Powiatowego Centrum Zarządzania Kryzysowego, jednakże nie zostało ono zlokalizowane w budowlu ochronnej ani nie miało dostępu do takiej budowli. NIK zwraca uwagę, że w sytuacji kryzysowej wpływającej negatywnej na poziom bezpieczeństwa ludzi, np. wystąpienia konfliktu zbrojnego, funkcjonowania administracji publicznej na poziomie powiatu może być utrudnione.

OBSZAR

3. Nadzór i kontrola realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenie ich ewidencji

Opis stanu faktycznego

3.1. Tabelaryczne zestawienie budowli ochronnych na terenie powiatu krakowskiego zostało sporządzone w oparciu o informacje otrzymane z gmin z terenu powiatu i stanowiło element procedury nr 6 Planu OC dla powiatu krakowskiego. Zestawienie zawierało następujące dane dotyczące budowli ochronnych:

- numer ewidencyjny;
- dane adresowe;
- nazwę administratora;
- przeznaczenie („M” - dla mieszkańców; „Z” - dla załóg zakładów pracy);
- typ budowli ochronnej („S” - schron; „U” - ukrycie);
- orientacyjną wytrzymałość w megapaskalach [MPa] o wartości określonej na podstawie dokumentacji, ekspertyzy lub z uwzględnieniem typowych wytrzymałości;
- pojemność;
- rok budowy;
- rok ostatniej modernizacji (jeżeli była przeprowadzona);

- dla istniejących schronów i ukryć - stan przygotowania („przygotowanie częściowe”/„pełne przygotowanie”/„w gotowości eksploatacyjnej”);
- sposób wykorzystania w okresie pokoju.

Ewidencja zawierała dwie budowle ochronne znajdujące się na terenie powiatu krakowskiego, tj. :

1. Budowla typu U-I z przeznaczeniem M w Zespole Szkół Ponadgimnazjalnych w Krzeszowicach o wytrzymałości 3,5 t/m², powierzchni ogólnej 160 m², powierzchni użytkowej 128 m², pojemności 160 osób, z 1953 r., niemodernizowana, całkowicie przygotowana, wykorzystywana w czasie pokoju jako magazyn sprzętu szkolnego. Budowla była wyposażona w: instalację elektryczną, instalację wodno-kanalizacyjną, instalację c.o., zbiornik na wodę, wyjście zapasowe, drzwi schronowe – 5 szt., czerpnie powietrza 2 szt., agregat filtrowentylacyjny, filtropochłaniacze – 4 szt., węzły sanitarne – 2 szt., umywalki – 2 szt.
2. Budowla typu U-I z przeznaczeniem M we Wspólnocie Mieszkaniowej w Krzeszowicach o wytrzymałości 3,5 t/m², powierzchni ogólnej 53 m², powierzchni użytkowej 40 m², pojemności 50 osób, z 1954 r., niemodernizowana, całkowicie przygotowana, niewykorzystywana. Budowla była wyposażona w: instalację elektryczną, instalację wodno-kanalizacyjną, zbiornik na wodę, wyjście zapasowe, drzwi schronowe – 4 szt., czerpnie powietrza 2 szt., agregat filtrowentylacyjny, filtropochłaniacze – 2 szt., węzły sanitarne – 2 szt., umywalkę.
(akta kontroli str. 3-13, 166)

3.2. Starosta jako szef obrony cywilnej na terenie powiatu nie nadzorował przygotowania oraz aktualizacji ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, co przedstawiono w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*.

W kwestii sprawowanego nadzoru i kontroli realizacji zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych Starosta wyjaśnił, iż w powiecie krakowskim w latach 2020-2023 nie były kontrolowane budowle ochronne dla ludności cywilnej z zasadniczego powodu, którym była sytuacja epidemiczna COVID-19 i związane z nią obostrzenia (2019-2022). Starosta Krakowski - Szef Obrony Cywilnej Powiatu otrzymał złożone przez samorządy gmin sprawozdania roczne za lata 2020 i 2021 o realizacji zadań obrony cywilnej. Jednym z elementów sprawozdania była aktualizacja tabelarycznej ewidencji budowli ochronnych na terenie gmin. Ewidencja budowli ochronnych nie ulegała zmianie.

W związku z wejściem w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy z dnia 11 marca o obronie Ojczyzny¹⁶ brak jest narzędzi prawnych do zaplanowania i realizacji powyższych przedsięwzięć w ramach zakresu działania Starosty Krakowskiego - Szefa Obrony Cywilnej Powiatu, co ma również odzwierciedlenie w sprawozdawczości na poziomie powiat - województwo.

(akta kontroli str. 3-13)

3.3.-3.4. Ocena stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu była elementem sprawozdań składanych przez Starostę do Wojewody Małopolskiego za 2020 r. i 2021 r. Ocena ta również znalazła się w aktualizacji Planu OC (w załączniku funkcjonalnym nr 6 „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności”).

(akta kontroli, str.161-193, 399-557)

¹⁶ Dz. U. poz. 2305.

Starosta Krakowski przesłał do Wojewody Małopolskiego sprawozdania z przeprowadzonych działań w ramach realizacji zadań obrony cywilnej w 2020 r.¹⁷ i 2021 r.¹⁸ Sprawozdania zawierały m.in.:

- zestawienie możliwości przyjęcia/zakwaterowania ewakuowanej ludności z obszaru powiatu krakowskiego;
- wykaz elementów organizacyjnych ewaluacji/przyjęcia ludności w powiecie krakowskim;
- przygotowanie urzędów w powiecie krakowskim do awarii energetycznej;
- wykaz producentów wody pitnej konfekcjonowanej;
- stan zabezpieczenia obiektów użyteczności publicznej w agregaty prądotwórcze;
- ewidencję budowli ochronnych w powiecie krakowskim.

Ponadto sprawozdanie zawierało ocenę stanu przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej, w tym m.in.:

- przygotowanie i zapewnienie działania systemu wykrywania i alarmowania oraz systemu wczesnego ostrzegania;
- przygotowanie i organizowanie ewakuacji ludności na wypadek powstania masowego zagrożenia dla życia i zdrowia na znacznym obszarze;
- budowle ochronne (schrony i ukrycia);
- zaopatrywanie organów i FOC w sprzęt, środki techniczne i mundurowe niezbędne do wykonywania zadań OC;
- planowanie zadań OC;
- finansowanie zadań OC;
- szkolenia i ćwiczenia OC,
- ustalenie wykazu instytucji państwowych, przedsiębiorców i innych jednostek organizacyjnych oraz społecznych organizacji ratowniczych funkcjonujących na ich terenie, przewidzianych do prowadzenia przygotowań i realizacji przedsięwzięć w zakresie obrony cywilnej.

(akta kontroli, str. 399-557)

W dniu 30 listopada 2021 r. Starosta Krakowski sporządził i przesłał do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego sprawozdanie z realizacji Wytycznych Wojewody Małopolskiego z dnia 28 listopada 2019 r. w sprawie realizacji zadań w zakresie obrony cywilnej w województwie małopolskim na 2020 r. Ze sprawozdania wynikało m.in., iż w ramach wzmocnienia przygotowania struktur OC powiat krakowski w 2020 r. kontynuował proces doskonalenia służb i podmiotów realizujących zadania z zakresu ochrony ludności i obrony cywilnej poprzez zorganizowane szkoleń stanów osobowych zespołów prelekcji przeprowadzonych podczas ćwiczeń ewakuacji z budynków użyteczności publicznej. Natomiast w ramach zintegrowanego systemu bezpieczeństwa państwa doskonalono współdziałanie podmiotów na terenie powiatu poprzez treningi łączności radiowej, ćwiczenia i szkolenia.

W kwestiach organizacyjnych:

- opracowano „Ocenę stanu przygotowań obrony cywilnej za 2019 r.” wg wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r. - 14 gmin z terenu powiatu krakowskiego przedstawiało sprawozdanie z „Oceny stanu przygotowań obrony cywilnej za 2019 r”, natomiast trzy gminy nie realizowały tego zadania;
- w zakresie inicjowania wzajemnej współpracy pomiędzy podmiotami realizującymi zadania obrony cywilnej realizowane przedsięwzięcia miały

¹⁷ Sprawozdanie zostało przesłane do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego 12 lutego 2021 r.

¹⁸ Sprawozdanie zostało przesłane do Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego 10 lutego 2022 r.

- charakter koncepcyjny, mający na celu zdefiniowanie zakresu prac niezbędnych do wykonania oraz podzielenie ich między podmioty realizujące ww. zadania;
- doskonalenie współdziałania sił obrony cywilnej z innymi służbami podmiotami ratowniczymi (w celu prowadzenia akcji ratunkowych oraz likwidacji skutków klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska) odbywało się poprzez udział w posiedzeniach PZZK, aktualizację planów oraz realizację zadań związanych z przeciwdziałaniem z zakresu usuwania stanu epidemii SARS-CoV-2;
 - ramach integrowania i rozwijania współpracy pomiędzy organami rządowymi i samorządowymi w zakresie włączania jednostek organizacyjnych (OSP, GOPR, WOPR i innych) w struktury obrony cywilnej, jako formacji obrony cywilnej, gminy z terenu powiatu w roku 2020 na bieżąco uzupełniały przydziały organizacyjno-mobilizacyjne;
 - powiat w roku 2020 na bieżąco weryfikował formacje obrony cywilnej oraz dokonywał sprawdzenia aktualności kart przydziałów organizacyjno-mobilizacyjnych;
 - wspierano realizację zadań w zakresie porządku i bezpieczeństwa publicznego, ratownictwa i ochrony ludności w trybie dotacji dla jednostek OSP z terenu powiatu krakowskiego, na które przeznaczono środki w wysokości 370 000,00 zł;
 - wspieranie działań mających na celu realizację szkoleń i ćwiczeń z zakresu obrony cywilnej odbywało się poprzez: treningi łączności radiowej w Sieci Zarządzania Kryzysowego, praca w systemie SI PROMIEN, treningi radiowe w Systemie Ostrzegania Ludności Cywilnej i Wojsk o Zagrożeniach Uderzeniami z Powietrza;
 - odnośnie do monitorowania i kontrolowania organów administracji publicznej oraz przedsiębiorców w zakresie przygotowania do realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej oraz przeprowadzania na szczeblu powiatowym szkoleń dla przedstawicieli samorządu terytorialnego w zakresie realizacji wytycznych do działalności w dziedzinie obrony cywilnej, mając na uwadze konieczność przestrzegania obowiązujących ograniczeń i reżimu sanitarnego ze względu na sytuację epidemiczną związaną z pandemią koronawirusa wywołującego COVID-19, nie przeprowadzono kontroli ani szkoleń.

W kwestii planowania m.in.:

- przeprowadzono czynności związane ze sporządzeniem rocznego planu działania Obrony Cywilnej na 2020 r., dokonano uzgodnień planów z 17 gminami z terenu powiatu. Przekazano zaktualizowany plan działania w zakresie zadań Obrony Cywilnej w Powiecie Krakowskim na 2020 r. Starosty Krakowskiego - Szefa Obrony Cywilnej Powiatu;
- powiat prowadził na bieżąco w ciągu 2020 r. aktualizacje wszelkich Planów dotyczących Obrony Cywilnej w zakresie umieszczonych w nich procedur i załączników funkcjonalnych.

(akta kontroli, str. 558-565)

W kwestii formułowania wniosków w ramach sporządzanych ocen stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu i podejmowanych w związku z tym działań Starosta wyjaśnił, iż zbiorcze sprawozdania opracowywane były w oparciu o pisma skierowane do Starosty Krakowskiego przez Wojewodę Małopolskiego na podstawie § 3 pkt 7 i § 4 pkt 2 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 czerwca 2002 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin¹⁹ oraz wytycznych Szefa Obrony Cywilnej Kraju z dnia 30 sierpnia 2016 r. w sprawie oceny stanu przygotowań ochrony ludności i obrony cywilnej w województwach, natomiast w przypadku sprawozdania z realizacji

¹⁹ Dz. U. z 2002r. Nr 96, poz. 850.

zadań ujętych w wytycznych Wojewody Małopolskiego - Szefa OC Województwa na podstawie 6 ust 3 ww. rozporządzenia sprawozdania były sporządzane w oparciu o przekazane zestawy tabel, które uzupełniały gminne jednostki samorządu terytorialnego. Po opracowaniu zbiorczych zestawień (w oparciu o otrzymane informacje z gmin), były one przekazywane Wojewodzie Małopolskiemu w formie określonej w pismach, nie formułowano dodatkowych wniosków, a w stosunku do gmin w przedmiotowym zakresie nie podejmowano dodatkowych działań. Zgodnie z treścią pism, na podstawie których Starostwo Powiatowe w Krakowie sporządzało sprawozdania i przekazywało je Wojewodzie Małopolskiemu - były to informacje aktualizacyjne do planów obrony cywilnej. Po przekazaniu informacji w wyznaczonym terminie, zwrotnie Starostwo nie otrzymywało informacji nt. podejmowanych przez Wojewodę Małopolskiego działań w przedmiotowym zakresie, jednocześnie nie otrzymywało uwag co do sporządzonych zbiorczych zestawień za Powiat Krakowski.

(akta kontroli str. 569-572)

W sprawie nadzoru nad realizacją zadań dotyczących przygotowania budowli ochronnych oraz prowadzenia ewidencji tych budowli w okresie po 23 kwietnia 2022 r. Starosta wyjaśnił, iż stan prawny spowodował, iż brak było narzędzi prawnych do zaplanowania i realizacji powyższych przedsięwzięć w ramach zakresu działania Starosty Krakowskiego - Szefa Obrony Cywilnej Powiatu. Zadania zostały zawieszona i nie były realizowane. Obecnie oczekuje się na wejście w życie Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie warunków technicznych, zasad użytkowania, kontroli i ewidencjonowania obiektów budowlanych stanowiących obiekty zbiorowej ochrony i służących bezpieczeństwu lub obronności państwa, którego projekt został opublikowany w kwietniu 2023 r. oraz nowe wytyczne.

(akta kontroli str. 569-572)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W okresie od 1 stycznia 2020 r. do 22 kwietnia 2022 r. Starosta, pełniąc funkcję szefa obrony cywilnej na terenie powiatu krakowskiego, nie sprawował nadzoru nad przygotowaniem oraz aktualizacją ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania, co było działaniem nierzetelnym.

We wskazanym okresie:

- nie sprawdzano dokumentacji i nie weryfikowano budowli ochronnych, na bazie których planowano ochronę ludności, pomimo wskazania takiego zadania w załączniku funkcjonalnym nr 6 „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności” do Planu Obrony Cywilnej Powiatu Krakowskiego.

Starosta wyjaśnił, że z uwagi na panujące obostrzenia w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 w 2020 r. do 20 marca na terenie kraju obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego, po czym Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii, który zmieniono ponownie na stan zagrożenia epidemicznego dopiero 16 maja 2022 r. Z uwagi na liczne obowiązujące ówczesnie obostrzenia oraz konieczność absorpcji sił i środków do działań z pandemią Covid-19 spowodowały, iż samorząd podejmował przede wszystkim działania, reagując na zaistniałe zagrożenie.

(akta kontroli str. 575-580)

- w załączniku funkcjonalnym nr 6 „Przygotowanie i organizowanie budowli ochronnych i ukryć doraźnych dla ludności” do Planu Obrony Cywilnej Powiatu Krakowskiego w tabeli „Lokalizacja budowli” nie zaktualizowano nazwy

administracji bezpośredniej dla budowli zlokalizowanej w Krzeszowicach. W kolumnie „Administracja bezpośrednia” wskazano Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych, podczas gdy od 2019 r. została zmieniona nazwa tej jednostki na Zespół Szkół Ponadpodstawowych. Należy zauważyć, że budynek jest własnością powiatu, a szkoła jednostką organizacyjną powiatu.

Starosta wyjaśnił, że nazwa nie została zaktualizowana z uwagi na niedopatrzenie na etapie weryfikacji przekazywanych przez samorządy gminne danych aktualizacyjnych do Planu OC. Faktem jest, iż obiekt w którym zlokalizowana jest budowla ochronna podlega Starostwu Powiatowemu w Krakowie, to jednak należy zaznaczyć, że samorząd gminy Krzeszowice, zgodnie z §30 Wytycznych Szefa OC Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego, ewidencjonując obiekty, przekazywał aktualizacje danych zawierające tę nazwę, na podstawie których sporządzona jest przedmiotowa tabela.

(akta kontroli str. 575-580)

- nie prowadzono kontroli budowli ochronnych, pomimo że na terenie powiatu krakowskiego znajdowały się tylko dwie budowle ochronne, a jedna z nich znajdowała się w budynku będącym własnością powiatu, w której siedzibę miała jednostka organizacyjna powiatu, tj. Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych w Krzeszowicach.

Starosta wyjaśnił, że Starostwo Powiatowe w Krakowie nie prowadziło we wskazanym budynku kontroli w myśl zapisów rozdziału 2 „Zasady nadzoru i kontroli budowli ochronnych” o których mowa w Wytycznych Szefa OC Kraju z 4 grudnia 2018 r. w sprawie zasad postępowania z zasobami budownictwa ochronnego. Jednocześnie należy odwołać się do faktu, iż w związku z zakażeniami wirusem SARS-CoV-2 w 2020 r, do 20 marca na terenie kraju obowiązywał stan zagrożenia epidemicznego, po czym Rozporządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. ogłoszono na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stan epidemii, który zmieniono ponownie na stan zagrożenia epidemicznego dopiero 16 maja 2022 r.

(akta kontroli str. 575-580)

NIK zwraca uwagę, że zgodnie z § 4 pkt 3 rozporządzenia z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Szefa Obrony Cywilnej Kraju, szefów obrony cywilnej województw, powiatów i gmin²⁰ szef obrony cywilnej powiatu ustalał zadania i kontrolował ich realizację w zakresie przygotowania i realizacji przedsięwzięć obrony cywilnej w stosunku do szefów obrony cywilnej gmin. Na podstawie § 5 ust. 1 tego rozporządzenia szef obrony cywilnej powiatu był odpowiedzialny za uzgodnienie wieloletnich i rocznych planów działania w zakresie obrony cywilnej gmin. Według § 24 wytycznych SOC ewidencje budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania były dokumentami prowadzonymi na użytek służbowy właściwych terenowo szefów obrony cywilnej, wykorzystywanymi na potrzeby planowania obrony cywilnej, obejmującymi obiekty budowlane, które ze względu na swoją konstrukcję mogą być brane pod uwagę przy planowaniu miejsc schronienia. Stosownie do § 68 wytycznych przygotowanie oraz aktualizację ewidencji budowli ochronnych i ukryć do doraźnego przygotowania nadzorowali szefowie obrony cywilnej powiatów – w odniesieniu do szefów obrony cywilnej w jednostkach samorządu terytorialnego na terenie powiatu.

²⁰ Dz. U. Nr 96, poz. 850.

OCENA CZĄSTKOWA

Starosta nie sprawował w sposób rzetelny nadzoru nad realizacją zadań w obszarze przygotowania budowli ochronnych, gdyż nie weryfikował danych przekazywanych przez szefów obrony cywilnej gmin i nie podejmował działań w tym zakresie. Starosta wywiązał się z obowiązku dokonania oceny stanu przygotowań obrony cywilnej powiatu odnośnie do budowli ochronnych, jednakże ocena ta zawierała tylko dane przekazane przez gminy i nie zawierała żadnych wniosków.

IV. Uwagi i wnioski

Z uwagi na zmianę stanu prawnego dotyczącego funkcjonowania obrony cywilnej Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag ani wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Kraków, sierpnia 2023 r.

Kontroler
Anna Stochel-Lukasińska
główny specjalista kontroli
państwowej